QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Impeachment* e lei de crimes de responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. *Estadão*, [S.l.], 16 dez. 2015. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Acesso em: 23 maio 2018.

ESTADÃO BLOGS

Direito e Sociedade

Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista

Rafael Mafei Rabelo Queiroz
16 Dezembro 2015 | 23h22

Estamos divididos sobre o impeachment. O tema é difícil mesmo para juristas inteligentes e bem intencionados.
Tenho uma hipótese para o porquê disso: além da natural polarização política que o assunto implica, nosso direito vigente traz uma armadilha. Duas das normas centrais ao processo – a Constituição, de um lado, e, de outro, a Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade – LCR) – estão em desacordo. Elas nos enviam mensagens trocadas sobre como deveríamos entender juridicamente o instituto e sua aplicação.
/
O desacordo é simples: a Constituição nos diz que vivemos sob presidencialismo de mandato fixo, em que as autoridades sujeitas ao impeachment só podem ser afastadas de seus cargos em casos excepcionais. Cabe à Lei 1.079/1950 definir esses casos excepcionais. Mas quando vamos a ela, vemos que eles não são tão excepcionais assim. Ao contrário, os tais “crimes” são muito amplos – às vezes nem mesmo se parecem com “crimes”. É possível que qualquer prefeito ou governador tenha feito alguma coisa que, aos olhos de seus adversários, se encaixe em algum dos muitos “crimes” daquela lei (“atuar contra a probidade da administração”, por exemplo).
Notem bem que não se trata de um caso simples de conflito entre Constituição e uma lei. Estamos diante de algo um pouco mais complexo: a Constituição necessita do complemento de uma lei que diga o que são os crimes de responsabilidade (art. 85, p.u.), mas a lei vigente que hoje fornece esse complemento pode ser, ao menos em parte, contrária a um dos pilares do regime de governo que a mesma constituição adotou – o presidencialismo de mandato fixo.
Por que esse desacordo existe? Penso que a origem da Lei 1.079/1950 o ajuda a entender.
Aquilo que é nossa vigente LCR começou a tramitar em junho de 1948. Havia, no Congresso eleito para a primeira legislatura de 1946, uma comissão mista (Câmara e Senado) à qual cabia fazer leis complementares à Constituição, isto é, aquelas leis que o texto constitucional “pedia”, como era o caso do parágrafo único do art. 89, que tratava dos crimes de responsabilidade: “esses crimes serão definidos em lei especial”.
Saindo do Senado como PLS 23, o projeto da LCR andou bem até dezembro de 1948, quando entrou em *stand by*.
Passou 1949 dormente e, de repente, foi aprovado em abril de 1950.

O que aconteceu em 1949 que fez com que a sua tramitação perdesse fôlego e interesse político? Aconteceu um debate intenso sobre a implementação do parlamentarismo no Brasil. Seu grande líder foi o médico gaúcho Raul Pilla, um veterano da política àquela altura. "Doutor Pilla", como muitos colegas deputados o chamavam, era o nome máximo do Partido Libertador. Era um deputado que empunhava uma só bandeira: a implementação do parlamentarismo no Brasil. Às vezes era chamado de "Doutor Parlamentarismo", e o apelido não o ofendia.
Mais alguns passos atrás: a partir da década de 1940, o parlamentarismo tornou-se crescentemente popular entre políticos que faziam oposição a regimes de governo fortemente centrados no Executivo. Pilla sabia bem como isso se dava, pois cresceu na "ditadura positivista" do Rio Grande do Sul da Primeira República. Fez oposição a Júlio de Castilho e Borges de Medeiros, correligionários que comandaram o estado sem alternância e respaldados por pleitos eleitorais que os ungiam à perfeição, com quase 100% dos votos a seu favor.
Em outros lugares do Brasil, grupos políticos crescidos na oposição a Getulio e seus interventores passaram a ver no parlamentarismo uma forma de luta política contra o centralismo do Executivo varguista: o parlamentarismo, afinal, submetia o governo ao controle político do parlamento, permitindo imputação de responsabilidade jurídica, mas sobretudo política. Em 1946, quando o Estado Novo foi substituído e ganhamos uma nova Constituição, o parlamentarismo fazia a cabeça de boa parte dos juristas que buscavam modelos de governança política do Executivo e fortalecimento do Congresso. Os bacharéis da UDN, ferrenhos antigetulistas que faziam barulho no Congresso e depois acabaram no Supremo via AI-2, eram todos parlamentaristas, por exemplo.
A despeito dos grandes esforços do Doutor Pilla em 1949 – ele conseguiu o apoio de 110 dos 304 deputados que compunham a Câmara – o seu projeto de emenda constitucional foi barrado em uma das comissões pelas quais tinha de passar. Mas havia um remendo possível: a implementação e um "protoparlamentarismo" via legislação ordinária. O tema de responsabilização do Executivo via parlamento seria, claro, a matéria preferencial para tanto. E assim voltamos ao PLS 23, que fora deixado de lado durante a briga pela emenda parlamentarista: ele voltou a andar e foi aprovado pouco depois, no começo do ano legislativo de 1950. E adivinhem que estava entre os signatários do projeto de lei, bem como de sua exposição de motivos? Sim, ele mesmo! Doutor Pilla! E alguns outros parlamentaristas notórios, como Gustavo Capanema, Prado Kelly, João Mangabeira e Attilio Vivacqua. O julgamento político do presidente pelo parlamento entrou assim em nosso sistema, escondido e pela porta dos fundos.
A exposição de motivos do projeto da LCR não deixa a menor dúvida desse propósito. Para os seus autores, os "crimes de responsabilidade" não eram "crimes" no sentido restrito da palavra: eram malfeitos em sentido muito amplo, abrangendo crimes, claro, mas também outras formas de "mau procedimento" (Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 288). O impeachment, remédio contra esse mau proceder, não era, portanto, um processo para punição de um crime, mas sim um grande controle da qualidade e aptidão do governo pelo Congresso. Por isso, não carecia, como se fosse um processo penal, da imputação de um fato pessoal e delimitado e tipicamente definido, porque seu objetivo não era exercer "coação psicológica", mas apenas o "o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer". Por isso, prosseguia a exposição de motivos, "o impeachment é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo" (Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293).

Como se isso não fosse história o bastante, há mais uma contingência do passado que tempera esse caldo. O entendimento "parlamentarista" do impeachment sobrevive não só no texto da LCR, mas também na principal obra doutrinária que temos sobre o assunto ainda hoje: a monografia "O *impeachment*", escrita por Paulo Brossard – ex-ministro do STF falecido neste ano de 2015 – teve sua primeira edição publicada em 1965, ano em que o parlamentarismo também foi muito suscitado no contexto da crise política entre Castello Branco e o Congresso (não vou demonstrar porque o texto já está grande, mas foi muito suscitado sim). Pois bem, agora advinhem a qual partido Brossard era filiado? Ao Partido Libertador, de Raul Pilla! Paulo Brossard era parlamentarista "de colar decalque", como diria seu conterrâneo Analista de Bagé. Defendeu o controle político do Executivo pelo Congresso com unhas e dentes, nas trincheiras do Doutor Pilla.

O Supremo certamente citará Brossard a torto e a direito no julgamento da ação que definirá o rito do impeachment de Dilma. Não sei se os ministros terão clareza de que a doutrina que invocarem tem essa genealogia parlamentarista muito particular. Fariam bem de tê-la em mente, porque na tarefa de defesa da Constituição, que cabe ao STF, está, evidentemente, a de defender o regime político que ela adota, que é o presidencialismo de mandato fixo. Para tanto, precisariam discutir o quanto esse pacote de ideias da LCR já não é, a esta altura, fora de lugar, e o quanto dele é compatível com a nossa Constituição.

Que tal debatermos o quanto da LCR foi recepcionada pela Constituição de 1988, que reafirmou nossa opção por um presidencialismo de mandato fixo? (Nossa única opção constitucional reafirmada, aliás, por um plebiscito direto poucos anos depois.) Algum constitucionalista deveria fazer isso, tomando a lei artigo por artigo, inciso por inciso. (Quer ser constitucionalista? Belo tema de mestrado para você começar uma brilhante e vistosa carreira acadêmica).

Que tal debatermos se não deveríamos interpretá-la como o tipo de lei que a Constituição (ou ao menos os constitucionalistas) pressupõe que ela seja – uma lei penal, cujos tipos devem ser taxativos de condutas que levem a resultados graves, sob pena de inconstitucionalidade?

Que tal debatermos se não temos, hoje, o pior dos mundos jurídicos, ao fingirmos um regime de mandato fixo que
nasceu, paradoxalmente, recepcionando um contrabando parlamentarista, via legislação e via doutrina?

O presidencialismo de mandato fixo limita o instante no tempo em que o mundo político para e volta-se aos debates eleitorais: fora dessa época, que é a campanha, ele manda que o clima eleitoreiro seja deixado de lado e que o país volte a caminhar. Ele busca estabilidade separando o tempo do conflito do tempo do governo, sob vigilância da oposição, mas sem conflagração eleitoral (porque o mandato, afinal, é fixo). Já o parlamentarismo busca essa mesma estabilidade por outra via: ele separa chefia de estado de chefia de governo e permite a substituição dessa última por razões políticas, preservando-se, porém, a primeira.

No Brasil de hoje, sem que façamos uma reflexão sobre o que de fato recepcionamos da Lei 1.079/1950, fica claro que não temos nenhuma das duas coisas: busca-se a substituição de um governo, como se parlamentarismo fôssemos, mas isso levará junto a chefia de Estado, porque presidencialismo somos. Ou percebemos que é isso que está em jogo, ou perpetuaremos um regime em que temos o pior dos dois mundos: conflagração eleitoral permanente e baixa capacidade de governança política do Executivo pelo Legislativo. Essa combinação resulta na enorme instabilidade que hoje vivemos, e que reviveremos frequentemente, enquanto não fizermos um juízo fundamentado sobre os termos em que a LCR se compatibiliza com a Constituição.